

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BZ7672
Datum uitspraak	10 april 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 april 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Uitbreiding zandwinning Calduran" vastgesteld.

Volledige tekst

201207320/1/R4.

Datum uitspraak: 10 april 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats], gemeente Midden-Drenthe,

en

de raad van de gemeente Midden-Drenthe,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 april 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Uitbreiding zandwinning Calduran" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Calduran Kalkzandsteenfabriek Roelfsema B.V. (hierna: Calduran) een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 februari 2013, waar [appellant], en de raad, vertegenwoordigd door mr. T.K. van Hoek-Postma, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Calduran, vertegenwoordigd door mr. G.J.A. Sigmond, bijgestaan door J.M. Schuurmans en R.P. Mik, gehoord.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in het planologisch mogelijk maken van de uitbreiding van de zandwinning met vijftien hectare ten noorden van de bestaande zandwinplas nabij de P.R. Roelfsemaweg Rzn-Weg 24 te Hoogersmilde.

2. Ter zitting heeft [appellant] zijn beroepsgrond over de afstand van zijn percelen tot aan de toekomstige waterlijn en de mogelijke afkalving van de oever ingetrokken.

3. De landbouwgronden van [appellant] liggen ten noordoosten van het plangebied en grenzen deels aan het plangebied.

[appellant] betoogt dat de grondwaterstand als gevolg van de uitbreiding van de zandwinning zowel tijdelijk als permanent zal dalen en dat dit zal leiden tot verminderd opbrengend vermogen van zijn gronden en daarmee tot droogteschade aan zijn gewassen. Volgens hem zullen zijn aan het plangebied grenzende landbouwgronden daarom minder geschikt zijn voor het telen van gewassen. Hij betoogt dat de raad bij het vaststellen van het plan onvoldoende rekening heeft gehouden met zijn belangen. In dat kader voert hij aan dat de in de plantoelichting genoemde mitigerende maatregelen worden genomen ten behoeve van het milieu en niet ter voorkoming van droogteschade op zijn landbouwgronden. Bovendien is de mitigerende maatregel om binnen de groeiperiode van de gewassen geen zandwinning te laten plaatsvinden niet vastgelegd in de planregels, aldus [appellant]. Daarnaast voert hij aan dat niet vaststaat dat in perioden van droogte aanvoer vanuit oppervlaktewater mogelijk is om dit te compenseren.

Ter zitting heeft [appellant] daarbij aangevoerd dat de raad zich niet op de door LBP Sight B.V. opgestelde rapporten heeft mogen baseren, omdat in deze rapporten is uitgegaan van onjuiste aannames over de verandering in de grondwaterstand en op basis daarvan verkeerde conclusies zijn getrokken. Ter onderbouwing verwijst hij naar de door Calduran ingebrachte door DHV B.V. opgestelde second opinion van 7 mei 2012. Volgens hem volgt uit deze second opinion dat de daling van de grondwaterstand in de zomer groter is dan waarmee rekening is gehouden in de berekening van de droogteschade. Tevens is volgens hem daarbij oneigenlijk gebruik gemaakt van de zogenoemde HELP-tabellen.

Voorts betoogt [appellant] dat droogteschade leidt tot verminderde gewasopbrengsten. Hij vreest daarom voor het voortbestaan van zijn bedrijf. Volgens hem had de raad bij de vaststelling van het plan moeten voorzien in een schaderegeling.

3.1. De raad stelt dat een worstcase-scenario is onderzocht, zodat rekening is gehouden met het maximale effect van de grondwaterdaling op de landbouwgronden van [appellant]. Volgens de raad is de grondwaterdaling gering en zijn mitigerende maatregelen mogelijk, zoals winning in de winter, om eventuele schade te beperken. De raad stelt dat dit niet is vastgelegd in de planregels, omdat maatregelen ter beperking van fluctuaties in de grondwaterstanden in de vergunning op grond van de Ontgrondingenwet worden opgenomen. Compensatie vanuit oppervlaktewater is volgens de raad mogelijk door inwerkingstelling van een terugvalsscenario, waardoor de zandwinplas onderdeel gaat uitmaken van het oppervlaktewaterstelsel. Volgens de raad is niet aannemelijk dat [appellant] zijn gronden niet meer zou kunnen gebruiken voor het telen van gewassen. Voorts stelt de raad dat [appellant] op grond van de Ontgrondingenwet of de Wet ruimtelijke ordening een verzoek om schadevergoeding kan vragen.

3.2. De hydrologische effecten van de uitbreiding van de zandwinning, zoals de gevolgen voor de grondwaterstand, zijn onderzocht. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het aan het plan ten grondslag liggende rapport Geohydrologisch onderzoek fase 1, van 26 augustus 2011, dat is opgesteld door Wiertsema & Partners B.V. (hierna: het geohydrologisch rapport).

In paragraaf 5.8.3 van het geohydrologisch rapport wordt ingegaan op de effecten van de uitbreiding van de zandwinning op de landbouw. Daarin staat dat in de uiteindelijke situatie

aan de noordzijde van de zandwinning een verlaging van de grondwaterstand is berekend van vijf tot tien cm die zich uitstrekt tot enkele percelen. Tijdens de productiefase zijn volgens het geohydrologisch rapport de effecten omvangrijker, maar de daling van de grondwaterstand is relatief gering ten opzichte van het maaiveldniveau. Aanbevolen wordt om de productie buiten het groeiseizoen van gewassen te doen plaatsvinden om de nadelige effecten zoveel mogelijk te beperken. Uit het geohydrologische rapport volgt verder dat voor een indicatie van de schade voor agrariërs in de omgeving een oriënterende berekening is uitgevoerd op basis van de zogenoemde HELP-systematiek, waarbij is uitgegaan van een grondwaterstandsverlaging van vijf cm en voor het grondgebruik is uitgegaan van grasland, consumptieaardappelen en snijmaïs. Uit de berekening volgt dat een toename van de droogteschade van één à twee procent optreedt direct naast de plas. De effecten ter plaatse van het agrarisch gebied zijn volgens het geohydrologisch rapport dermate gering van omvang dat deze te compenseren zijn door aanvoer van water uit het oppervlaktewaterstelsel. Volgens het rapport kan bijvoorbeeld water vanuit de Beilerstroom worden ingelaten. Volgens het geohydrologisch rapport geven de uitgevoerde berekening en de daarbij gehanteerde uitgangspunten een voldoende indicatie om na te gaan of sprake is van significante schade ten gevolge van de zandwinning. In het geohydrologisch rapport wordt geconcludeerd dat, gelet op het grondgebruik en de bestaande grondwatersituatie, het plan niet leidt tot een significante beïnvloeding van de agrarische bedrijfsvoering.

3.3. Niet in geschil is dat de grondwaterstand ten noorden van de zandwinplas, waar ook de gronden van [appellant] zijn gelegen, zal dalen als gevolg van de uitbreiding van de zandwinning. Om nadelige effecten zoveel mogelijk te beperken, is in het geohydrologische rapport aanbevolen om de zandwinning buiten het groeiseizoen van de gewassen te doen plaatsvinden. Er worden in het rapport geen andere mitigerende maatregelen aanbevolen ten behoeve van de effecten op de landbouw. De aanbevolen beperking van de zandwinning is niet vastgelegd in de planregels. Voor zover [appellant] betoogt dat dit wel in de planregels had moeten worden vastgelegd, overweegt de Afdeling als volgt.

3.4. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Ontgrondingenwet, voor zover hier van belang, is het verboden zonder vergunning te ontgronden dan wel als eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder, bekleemde meier of gebruiker van enige onroerende zaak toe te laten, dat aldaar zonder vergunning ontgroning plaats heeft.

Ingevolge het tweede lid kunnen aan een vergunning voorschriften worden verbonden ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de ontgroning, de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken.

3.5. Gelet op artikel 3 van de Ontgrondingenwet is zandwinning in het plangebied pas mogelijk indien daarvoor een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet is verleend. De Ontgrondingenwet biedt een algemeen afwegingskader voor bij de ontgroning betrokken belangen, zoals de belangen van [appellant]. Ten behoeve van de belangen van [appellant] kunnen aan de vergunning krachtens de Ontgrondingenwet voorschriften worden verbonden om de hinder van de zandwinning op de gronden van [appellant] zoveel mogelijk te beperken. Nu de Ontgrondingenwet het kader is voor het opnemen van dergelijke voorschriften heeft de raad, anders dan [appellant] stelt, deze voorschriften niet in het plan hoeven op te nemen.

3.6. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanknopingspunt voor het oordeel dat de raad zich niet heeft mogen baseren op de conclusie in het geohydrologische rapport dat in de omgeving voldoende oppervlaktewater aanwezig is om lage grondwaterstanden te kunnen compenseren. [appellant] heeft voor het overige ook niet aannemelijk gemaakt dat het

geohydrologisch rapport dusdanige gebreken dan wel leemten in kennis vertoont dat niet van de conclusies daarin kan worden uitgegaan. De enkele verwijzing naar de door DHV B.V. opgestelde second opinion is daarvoor niet voldoende. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de second opinion betrekking heeft op de indicatie van de inkomensschade als gevolg van de verlaging van het grondwaterpeil die door LBP Sight B.V. is berekend in het kader van het onderlinge overleg dat heeft plaatsgevonden tussen Calduran en [appellant].

3.7. Wat betreft de schade is voor de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de nadelige invloed van het plan op de landbouwgronden van [appellant] zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die met realisering van het plan aan de orde zijn. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in zoverre niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen.

3.8. Voor zover [appellant] ter zitting is ingegaan op de door Calduran voorgestelde maatregelen om de nadelige effecten van de zandwinning op de gronden van [appellant] te beperken, zoals het plaatsen van een kwelscherm tussen de gronden van [appellant] en de zandwinning, de aanleg van een peilbuis op de gronden van [appellant] en het kunstmatig handhaven van een hoger waterpeil in de sloot langs de gronden van [appellant], overweegt de Afdeling dat deze maatregelen in het onderlinge overleg tussen Calduran en [appellant] zijn voorgesteld door Calduran en geen onderdeel uitmaken van het plan, zodat deze maatregelen in zoverre buiten de bestemmingsplanprocedure vallen.

4. [appellant] betoogt dat de raad de concessiegrens zodanig had moeten verleggen dat de afstand van zijn agrarische percelen tot de zandwinning groter wordt en zijn percelen niet meer zijn gelegen binnen de invloedssfeer van de zandwinning.

4.1. De Afdeling begrijpt dit betoog aldus dat dit is gericht tegen de planbegrenzing.

Gelet op de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening komt de raad beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd met het recht.

4.2. In paragraaf 4.2 van het milieueffectrapport is vermeld dat vanuit geologisch oogpunt de thans voorgenomen uitbreiding van de bestaande zandwinplas naar het noorden en de mogelijk in een volgende fase beoogde zuidelijke uitbreiding samen met de verdieping van de plas, mede vanwege de aanwezigheid van Natura 2000-gebieden, feitelijk de laatste mogelijkheden zijn om in de nabijheid van de fabriekslocatie de zandwinning uit te breiden. Een uitbreiding in zuidwestelijke richting is volgens het milieueffectrapport een grootschaliger en kostbaardere ingreep en heeft naar verwachting meer milieueffecten dan de in het plan voorziene uitbreiding. Ter zitting heeft Calduran toegelicht dat een verdere verschuiving van de concessiegrens richting het terrein van Calduran niet mogelijk is, aangezien alleen de smalle strook in het plangebied geschikt is voor de winning van het voor de kalkzandsteenproductie geschikte zand. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat hetgeen Calduran stelt onjuist is.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

5. [appellant] betoogt dat het aantal ganzen op zijn landbouwgronden als gevolg van de uitbreiding van het wateroppervlak zal toenemen. [appellant] betoogt schade te lijden als

gevolg van de toename van het aantal ganzen in de vorm van vraatschade, vermeting en vertrapping van de gewassen. Volgens hem zullen zijn gronden, anders dan de raad stelt, als gevolg van de afname van het aantal foerageergebieden juist intensiever worden gebruikt met name vanwege de aanwezigheid van tarwe en graszaad. Hij voert daarbij aan dat het aantal ganzen in Nederland nog steeds groeit.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat niet vaststaat dat het aantal ganzen ter plaatse zal toenemen als gevolg van de uitbreiding van de zandwinning. Volgens de raad gebruiken ganzen de waterplas om te rusten en de omliggende agrarische gronden om te foerageren. De bestaande zandwinplas wordt volgens de raad thans beperkt benut voor de rustfunctie. Het is volgens de raad niet aannemelijk dat door de beperkte uitbreiding van de zandwinplas het aantal ganzen zal toenemen. De raad stelt dat de benutting van een gebied door ganzen wordt bepaald door de foerageermogelijkheden in de omgeving. Door de vergroting van de plas nemen die mogelijkheden juist af, aldus de raad. Voorts brengt de raad naar voren dat met het oog op de heersende windrichting ganzen de voorkeur zullen geven om in de luwte van de zuidoostoever te rusten in plaats van ter plaatse van de voorziene uitbreiding van de zandwinplas.

5.2. Gelet op de door de raad gegeven motivering en het verhandelde ter zitting ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad in zoverre onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van [appellant] .

6. [appellant] betoogt dat de vraag naar stenen in verband met de economische crisis is afgenomen. Het is volgens hem nog maar de vraag of de productie van zandwinning in het plangebied nog nodig is en zal worden voortgezet. In dat kader voert hij aan dat de economische uitvoerbaarheid onvoldoende vaststaat en niet zeker is dat de bestemming zal worden gerealiseerd.

6.1. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad bij de vaststelling van het plan op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd.

6.2. Uit de stukken, waaronder het milieueffectrapport, volgt dat de uitbreiding primair tot doel heeft om Calduran voor een langere periode op maatschappelijk verantwoorde wijze te voorzien van de essentiële grondstof kalkzandsteen, waarmee de continuïteit van de kalkzandsteenproductie en de daarmee samenhangende economische activiteit en werkgelegenheid gewaarborgd worden. Middel daarbij is onder andere het zeker stellen van de beschikbaarheid van voldoende zand voor minimaal zes tot veertien jaar. Ten behoeve van de uitbreiding van de zandwinning heeft Calduran op 28 november 2011 een aanvraag voor een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet ingediend bij het college van gedeputeerde staten van Drenthe.

6.3. In hoofdstuk 7 van de plantoelichting is vermeld dat de ontwikkeling van het plan wordt gerealiseerd vanuit een private exploitatie. De initiatiefnemer is volgens de plantoelichting verantwoordelijk voor de uitvoering en draagt het risico van planontwikkeling. Voorts is vermeld dat het risico op planschade door de gemeente wordt verhaald op de initiatiefnemer en dat dit in een anterieure overeenkomst tussen de initiatiefnemer en de gemeente wordt vastgelegd. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de kosten van de realisatie en de eventuele planschade niet door de initiatiefnemer gedragen kunnen worden of dat de

initiatiefnemer niet zal overgaan tot uitvoering van het plan. Ten tijde van de vaststelling van het plan was reeds een aanvraag om een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet ingediend. De raad heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat op voorhand niet hoeft te worden getwijfeld aan de economische uitvoerbaarheid van het plan. Overigens is op 23 augustus 2012 de vergunning op grond van de Ontgrondingenwet verleend.

7. [appellant] heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van zijn naar voren gebrachte zienswijze. In de Nota van zienswijzen is de raad ingegaan op deze zienswijze. [appellant] heeft in het beroepschrift geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in de Nota van zienswijzen onjuist zou zijn.

8. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is ongegrond.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.G. Alderlieste, ambtenaar van staat.

w.g. Van Buuren w.g. Alderlieste
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 10 april 2013

590.